Ensino superior: quando a exceção vira regra

Cláudio de Moura Castro· João Batista Araújo e Oliveira· Simon Schwartzman

Publicado em *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1996, p. 7.

Os brasileiros que têm filhos na escola secundária nutrem duas expectativas - que a escola os prepare para o mundo do trabalho e para o vestibular. Antigamente continuar estudando depois da escola secundária era a exceção. Hoje tende a ser regra. Nos países desenvolvidos, o ensino superior tende a se universalizar, e na maioria dos países da América Latina vinte ou trinta por cento da população jovem continua estudando da escola secundária. No Brasil estamos estacionados nos dez por cento. O acesso ao ensino superior tem sido bloqueado, no Brasil, por uma série de distorções que precisam ser superadas. Se não quisermos frustrar as legitimas aspirações da sociedade, e dar aos jovens as oportunidades a que eles aspiram, e que o país necessita, precisamos agir rápido, com firmeza e abertura de espírito, e aprender novas formas de regulamentação e controle de qualidade.

Vejamos os números. Se todo jovem de 17 anos completasse o secundário, teríamos cerca de 3,2 milhões de candidatos ao superior a cada ano, e um sistema dez vezes maior do que o atual. Hoje, apenas 5 milhões de alunos frequentam o ensino secundário, e pouco mais de 600 mil se formam a cada ano. Na medida em que a educação básica melhorar - e ela já começou a se mover - este inúmero irá aumentar velozmente. A cada vestibular, 2 milhões de jovens tentam ingressar no ensino superior. para o qual são oferecidas pouco mais de 500 mil vagas. O ensino superior não se expande há mais de 15 anos, estagnado em torno de 1,6 milhões de alunos. Desses, 363 mil frequentam as Universidades Federais, 232 mil as estaduais e o restante, escolas estabelecimentos municipais e privados de diferentes tipos, escolas religiosas, comunitárias e filantrópicas. Em parte, a estagnação se deve ao baixo nível de egressos do Segundo Grau: há um problema de estoque, mais de dois milhões de vestibulandos por ano, mas ainda não de fluxo. Em

parte, deve-se às limitações impostas para o ajustamento da oferta de cursos à demanda dos estudantes.

O modelo de "universidade “passou a dominar o cenário nacional. Em 1994 havia 127 universidades, 87 federações e 637 instituições "isoladas" de ensino superior, sendo que um milhão de alunos estavam matriculados em "universidades". A palavra "universidade", no entanto, foi esvaziada de sentido. Instituições não universitárias como ITA ou IUPERJ fazem pesquisa de excelência, enquanto a maioria das instituições universitárias, inclusive públicas, não faz qualquer tipo significativo de pesquisas. Não há o que diferencie as chamadas "universidades “das instituições isoladas, a não ser a prerrogativa, das primeiras, de abrir cursos sem precisar de autorização do governo. O termo "universidade" passou a ser sinônimo de um direito legal a privilégios especiais.

Para quem chega no fim da linha, o sistema funciona. O diploma de curso superior continua gozando de elevado status social, dá acesso privilegiado a determinadas ocupações e salários, e. o mercado de trabalho recompensa. O salário médio de quem tinha 15 anos ou mais de estudo (nível superior), em 1995, era de 1.414 reais, contra 428 reais para quem tinha onze anos (nível secundário), e 241 reais para quem tinha somente oito anos (primeiro grau completo) (dados da PNAD). Os indicadores disponíveis não revelam grandes diferenças salariais entre egressos de escolas públicas ou privadas.

Se a demanda é grande e a recompensa ainda maior, porque o sistema não se expande? O bloqueio do ensino superior se prende a razões de ordem cultural e à ineficiência no uso de recursos. Trabalhamos com ideias equivocadas do que seja uma "universidade", insistimos em manter mecanismos obsoletos e ineficazes de controle de acesso e de qualidade, e com isto o sistema fica engessado, sem que a qualidade aumente.

Analisemos as razões de ordem cultural. O Brasil é um dos poucos único países do mundo cujo sistema de ensino superior tem como parâmetro ideal o conceito de "universidade", e define que tal universidade é aquela instituição que pratica ensino, pesquisa e extensão de maneira indissolúvel. Só para dar uma idéia de que a exceção é a regra, nos Estados Unidos, onde se faz mais da metade da pesquisa do mundo, a pesquisa

se concentra em 3% das instituições universitárias. Na Europa e nos Estados Unidos, a maioria dos estudantes frequentam cursos pós-secundários de 1 a 3 anos de duração - escolas técnicas, outros técnicos outros superiores, academias, community colieges, faculdades. Uma minoria frequenta universidades. E dentro das universidades, uma minoria delas combina as atividades de pesquisa e extensão. No Brasil, mais de 80% da pesquisa se concentra em sete instituições. Parecido com os países desenvolvidos? A grande diferença entre aqui e lá é que é só no Brasil que ainda se acredita que todas as instituições de ensino superior deveriam se transformar em universidades, e que, se não o fazem, são instituições degeneradas, que o que ensinam não presta, e que precisam funcionar sob a tutela do Estado.

Por que isto não muda? A explicação é que existem demasiados interesses alinhados com este estado de coisas. No setor público, ser "universidade" significa isonomia salarial para os funcionários, tempo integral para praticamente todos os professores, autonomia contra cobranças indiscretas, e condições de trabalho pouco exigentes para quem não combina o ensino com a pesquisa e o trabalho institucional e administrativo - uma pequena minoria de abnegados. Como são "universidades", o nível dos cursos tem que se manter alto, e se 50 a 60% dos alunos nas ciências exatas e nas ciências sociais abandonam as carreiras, e não se formam professores para as escolas secundárias, é problema deles. Se não existe pesquisa, a culpa deve ser do governo, não dá o dinheiro para isto. Se a maioria das instituições públicas aceitassem ser o que elas são de fato - escolas superiores de educação técnica, geral e profissional - o ensino teria que ser adequado aos alunos que entram, haveria muito mais espaço para professores em tempo parcial que conhecem a prática das carreiras que ensinam, e pesquisa, nos lugares aonde ela realmente se dá, teria mais apoio e reconhecimento. Se o objetivo declarado fosse o bom ensino, seria mais coerente assumí-lo de forma convincente.

No setor privado, a noção de que só as "universidades" têm autonomia para criar novos cursos levou a uma enorme corrida para a criação de instituições com este título, formada na maioria das vezes pela combinação de antigas escolas isoladas, e mais algum (pequeno) molho. O Ministério da Educação tem oscilado entre conceder ou tentar impedir este novo tipo de cartório, em um esforço inútil de regulação *ex-ante* que acaba

por criar espaços para tentativas de corrupção e de manutenção de monopólios. Além de diminuir a concorrência entre as próprias escolas privadas, o que reduziria sua mensalidade. Quem não consegue um cartório universitário tem que se contentar com a autorização de um curso isolado, à mercê das boas graças da burocracia ministerial, ou do Conselho Nacional de Educação.

A questão cultural se complica na medida em que a sociedade demanda mais vagas e ao mesmo tempo espera do governo a manutenção de privilégios associados com a delimitação de profissões, a limitação do acesso às mesmas para os diplomados, e a contenção de um fluxo de formados em determinadas carreiras, para reduzir a concorrência e não comprimir os salários. O resultado é um esforço enorme de regulamentação que, na tradição ibérica da administração pública brasileira, privilegia os controles formais e. burocráticos, que muitas vezes só funcionam quando devidamente azeitados pelo clientelismo e pela corrupção. A burocracia cria as dificuldades, o clientelismo vende as facilidades. A expansão do setor privado acabou caindo no conta-gotas das autorizações, reconhecimentos e credenciamentos. mas nem por isso a "qualidade" melhorou. Burocratas e políticos deleitam-se no caso-a-caso, o contribuinte se cala, a juventude fica de fora da escola, e compromete-se o futuro do país. Quanto ao valor dos diplomas, sua força em restringir o mercado é cada vez menor, dado o contingente crescente de graduados.

As limitações de ordem econômica são igualmente graves. O sistema de ensino superior consome cerca de 14 bilhões de reais ao ano, quase 50% do total de recursos que o país gasta em educação - uma das mais graves distorções alocativas na economia brasileira, que não parece incomodar a ninguém. Os governos federal e estadual. juntos, gastam mais com o ensino de 600 mil universitários do que o pais gasta com 30 milhões de alunos da escola pública básica. Segundo as mesmas fontes, o governo federal gasta mais de 6 bilhões de reais para manter cerca de 350 mil alunos, os governos estaduais, cerca de 5 bilhões para 250 mil alunos. Os 1.200.000 alunos das escolas privadas investem cerca de 3 bilhões/ano de seus próprios bolsos em sua educação. Ou seja, um aluno federal custa ao contribuinte em média 17 mil reais, um aluno estadual 20 mil, e um aluno do sistema privado custa 2.500 para sua família.

Se os 1,6 milhões de universitários pudessem frequentar a universidade federal, o contribuinte gastaria cerca de 27 bilhões de reais só com ensino superior - valor que supera o orçamento nacional disponível para todos os ministérios, excetuada a Previdência Social e a gestão da dívida. Ainda que se façam correções relacionadas aos custos dos hospitais universitários e da pós-graduação, ainda assim o custo direto com o ensino superior no sistema público não ficaria distante dos 10 mil aluno/ano. O modelo universitário que erige a exceção (universidade de pesquisa) como regra não tem mais como se expandir, e nem permite que se expanda o sistema privado.

A expansão do ensino superior requer, a nosso ver, uma revisão do próprio modelo. A expansão do sistema público viria através da flexibilidade e autonomia para que cada instituição -- inclusive os verdadeiros centros de pesquisa dentro delas -- encontrem seus nichos e administrem seus recursos de forma mais eficaz, eficiente e justa. Para isto, as instituições necessitam de flexibilidade de gestão patrimonial e de pessoal, liberdade para buscar modelos pedagógicos próprios, e sistemas de certificação ou parâmetros externos de avaliação pela sociedade. O setor privado precisa apenas de liberdade para se instalar - liberdade que hoje é tolhida em nome do conceito de autonomia, reservada para as "universidades".

Em modelo aberto, como fica a questão da qualidade? A qualidade pode se buscada de diversas formas - cada modalidade requer um modelo próprio de regulação e de controle de qualidade. A qualidade da instituição de pesquisa se avalia pelo rigor do colegiado de pares, e necessariamente requer padrões internacionais. As escolas técnicas e os cursos profissionais se regem pela competição do mercado e, em algumas profissões, pelos exames de ordem. Em um sistema aberto, desregulado e competitivo, as associações profissionais se apressariam em estabelecer padrões de qualidade, os estabelecimentos de ensino investiriam muito mais em mostra qualidade, o público teria mais informações, e todos sairiam ganhando. As demais escolas, cuja função principal é elevar o nível de educação e cultura da população, se autorregulam e se controlam através de mecanismos eficazes de informação e de proteção ao consumidor. É sempre importante lembrar que o ensino não pode ser avaliado somente pela qualidade final dos estudantes (o que depende, em muitos casos, dos conhecimentos que os estudantes já trazem desde o início), mas

sobretudo pelo que ele agrega de conhecimento aos que começam com menos condições. Os atuais mecanismos formais e burocráticos erigidos sob o pretexto de controlar a qualidade são indefensáveis, de um ponto de vista técnico, e comprovadamente ineficazes de qualquer ponto de vista prático. Não fora assim o ensino superior brasileiro seria não só um dos mais caros do mundo, mas de longe a melhor.

Mas, haveria trabalho para tanta gente? E aqueles advogados que dirigem táxis, ou economistas que viraram balconistas, que todos conhecemos? O fato é que muito pouca gente de nível superior, no Brasil, fica sem emprego, mesmo se em atividades diferentes daquela em que se formou, o que, de resto, é a norma em quase todos os países industrializados.

Muitos cursos superiores, como o próprio direito e a economia, funcionam sobretudo como cursos de formação geral, e isto deveria ser reconhecido explicitamente. O aumento do número de pessoas com educação superior deve elevar a produtividade geral do país, em com isto melhorar a renda de todos; mas deve, também, reduzir as enormes diferenças entre educados e não educados, diminuindo privilégios e nos aproximando mais dos padrões dos países menos desiguais.

Finalmente, caberia assegurar novos mecanismos de financiamento economicamente justificáveis e defensáveis do ponto de vista de equidade social. O sistema atual é tão distorcido quanto outras políticas de distribuição de renda que tornam o Brasil um dos países socialmente mais injustos.

Um sistema de crédito educativo universalizado, com acesso baseado no mérito e necessidade, e voltado para os estudantes - e não para o financiamento de instituições - , seria muito mais eficaz e equânime do que as políticas atuais que canalizam todo o financiamento público para uma minoria privilegiada de indivíduos e instituições.